



N°597

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 février 2003

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE
POUR L'UNION EUROPÉENNE (1),

*sur la modification du mode de scrutin applicable
aux élections européennes,*

ET PRÉSENTÉ

PAR M. PIERRE LEQUILLER,

Député.

(1) La composition de cette Délégation figure au verso de la présente page.

La Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne est composée de : M. Pierre Lequiller, *président* ; MM. Jean-Pierre Abelin, René André, Mme Elisabeth Guigou, M. Christian Philip, *vice-présidents* ; MM. Pierre Goldberg, François Guillaume, *secrétaires* ; MM. Alfred Almont, Bernard Bosson, Bernard Deflesselles, Michel Delebarre, Bernard Derosier, Nicolas Dupont-Aignan, Jacques Floch, Pierre Forgues, Mme Arlette Franco, MM. Daniel Garrigue, Michel Herbillon, Marc Laffineur, Jérôme Lambert, Edouard Landrain, Robert Lecou, Pierre Lellouche, Guy Lengagne, Louis-Joseph Manscour, Thierry Mariani, Philippe Martin, Jacques Myard, Christian Paul, Didier Quentin, André Schneider, Jean-Marie Sermier, Mme Irène Tharin, MM. René-Paul Victoria, Gérard Voisin.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION.....	5
I. LES IMPERFECTIONS DU MODE DE SCRUTIN ACTUEL.....	7
A. Une représentativité imparfaite qui s'accompagne d'un niveau préoccupant d'abstention	7
B. Un mode de scrutin déconnecté de l'évolution institutionnelle du Parlement européen	8
C. Un émiettement de la représentation de la France au Parlement européen.....	9
II. LES OBJECTIFS D'UNE REFORME	11
A. Rapprocher les élus européens de leurs électeurs tout en préservant le pluralisme politique.....	11
B. S'orienter vers des principes communs à tous les Etats de l'Union.....	12

III. UN DISPOSITIF CONFORME AUX OBJECTIFS POURSUIVIS.....	15
A. La confirmation du mode de scrutin proportionnel, dans le cadre de circonscriptions territoriales	15
B. L'application du principe de parité	18
C. Les dispositions relatives au régime des incompatibilités	19
D. Les dispositions relatives à la propagande	19
CONCLUSION	21
TRAVAUX DE LA DELEGATION	23
Annexe : Décision du Conseil du 25 juin 2002 et du 23 septembre 2002 modifiant l'acte portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct, annexé à la décision 76/787/CECA, CEE, Euratom.....	25

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi relatif à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques⁽¹⁾ a été présenté en Conseil des ministres le 29 janvier 2003. Serpent de mer de la vie politique, la réforme du mode de scrutin applicable aux élections européennes doit favoriser un rapprochement des députés européens avec les citoyens. Depuis 1979, date de sa première élection au suffrage universel direct, le Parlement européen est devenu le lieu d'expression démocratique de l'Union ; pourtant sa représentativité reste imparfaite et sa légitimité s'en trouve affectée.

Les critiques adressées au mode de scrutin européen sont anciennes et récurrentes. Ces dernières années, plusieurs propositions de lois en faveur d'une régionalisation ont été déposées à l'Assemblée nationale⁽²⁾ ; le rapporteur a récemment cosigné une proposition en ce sens⁽³⁾.

Mais la réforme tant nécessaire, alors réclamée par des formations politiques diverses, a sans cesse été différée. Le gouvernement manifeste aujourd'hui sa volonté de réforme, à

⁽¹⁾ Projet de loi n° 574 enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 29 janvier 2003.

⁽²⁾ IX^e législature : propositions de loi n°499 de MM. Zeller et Alphandéry (1998), n°1093 et 3184 de MM. Lamassoure et Millon (1990-1992), n°3016 de M. Colombier et plusieurs de ses collègues (1992). La proposition de loi n°1353 de M. Paillé (1994) envisageait toutefois un scrutin uninominal majoritaire dans 87 circonscriptions.

X^e législature : proposition de loi n°3029 de M. Masson et plusieurs de ses collègues (1996).

XI^e législature : proposition de loi n° 3630 de Mme Catala (2002).

XII^e législature : proposition de loi n°359 de M. Marc Philippe Daubresse et plusieurs de ses collègues (2002).

⁽³⁾ Proposition de loi n° 359 relative à la régionalisation du mode de scrutin pour l'élection des représentants de la France au Parlement européen, déposée le 7 novembre 2002, *op.cit.*

travers le projet de loi (n° 574) qui nous est soumis⁽⁴⁾. Si l'examen au fond de ce texte relève de la compétence de la Commission des lois, la Délégation pour l'Union européenne entend prendre part au débat, au titre de sa fonction d'information.

Les imperfections du mode de scrutin actuel ne sont pas sans conséquences sur la faible mobilisation des électeurs lors des consultations européennes. Des élections qui ne passionnent pas alors même que l'Europe est de plus en plus présente dans la vie quotidienne des français. Tel est le paradoxe qui souligne l'urgence d'une réforme, dans le respect des principes constitutionnels et au service d'objectifs clairement définis.

⁽⁴⁾ Un projet de loi (n° 976), déposé le 10 juin 1998 par le Gouvernement de M. Lionel Jospin avait finalement été retiré de l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

I. LES IMPERFECTIONS DU MODE DE SCRUTIN ACTUEL

Les élections européennes sont actuellement régies par la loi n°77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection au Parlement européen qui a fixé le principe de l'élection au scrutin de liste à la proportionnelle et à la plus forte moyenne dans le cadre d'une circonscription unique : le territoire de la République qui s'étend également à l'Outre-mer. L'électeur ne peut ni panacher, ni modifier la liste ; seules les listes ayant plus de 5 % des suffrages exprimés obtiennent des sièges.

A. Une représentativité imparfaite qui s'accompagne d'un niveau préoccupant d'abstention

Le cadre national de l'élection ne garantit pas une représentation équilibrée du territoire français au Parlement européen car aucune règle n'impose de tenir compte de l'origine géographique des candidats lors de l'établissement de la liste nationale. En conséquence, la seule circonscription de rattachement du député européen est le territoire de la République, ce qui entraîne inévitablement une distanciation de la relation entre l'élu et les citoyens. En théorie responsable devant l'ensemble du corps électoral français, le député européen se révèle dans la pratique, pour son élection, plus dépendant de sa formation politique que de ses électeurs.

Cette réalité n'est pas sans lien avec la faible mobilisation constatée lors des scrutins européens. Depuis 1979, date de l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct, les consultations successives (1979, 1984, 1989, 1994 et 1999) ont révélé des taux d'abstention préoccupants, tant par leur niveau que par l'amplification du désintérêt des citoyens pour cette élection. Les chiffres d'abstention enregistrés en France se révèlent d'ailleurs nettement supérieurs à la moyenne constatée dans l'ensemble de l'Union européenne :

**TAUX D'ABSTENTION AUX ELECTIONS EUROPEENNES DEPUIS 1979
(EN %)**

Election	1979	1984	1989	1994	1999
France	39,3	43,3	51,3	47,3	53
Ensemble Union Européenne	37	39	41,5	43,2	50,6

B. Un mode de scrutin déconnecté de l'évolution institutionnelle du Parlement européen

Conçu pour une assemblée consultative, le mode de scrutin actuel est de moins en moins adapté à une institution parlementaire. Paradoxalement, le niveau d'abstention croît au fur et à mesure qu'augmentent les pouvoirs du Parlement européen, qui tend à devenir un Parlement « comme les autres ». Des évolutions récentes doivent effectivement être soulignées :

– introduction en 1992, par le traité de Maastricht, de la procédure de codécision qui place le Parlement européen sur un pied d'égalité avec le Conseil des ministres de l'Union européenne. Le champ d'application de cette procédure a été successivement étendu par les traités d'Amsterdam (1997) et de Nice (2000) ;

– affirmation des pouvoirs budgétaires du Parlement européen ;

– renforcement des pouvoirs de contrôle sur l'exécutif communautaire (participation à la procédure de désignation de la Commission et de son président, pouvoir de censurer la Commission, possibilité de constituer des commissions d'enquête, etc.).

Depuis un an, les débats au sein de la Convention témoignent d'une convergence de vues quant à la nécessité de renforcer les pouvoirs du Parlement européen au sein du triangle institutionnel. Mais chacun en convient, l'accroissement de ses pouvoirs devra aller de pair avec une amélioration de sa légitimité démocratique. D'ores et déjà, plusieurs éléments de consensus (ou de quasi-consensus) peuvent être mentionnés :

– reconnaissance explicite du Parlement européen en tant que co-législateur de l'Union, auteur avec le Conseil des ministres, des lois-cadres et des lois qui remplaceront les directives et les règlements ;

– extension (quasi-généralisation, y compris à la majeure partie de l'actuel 3^e pilier) de la procédure de codécision ;

– suppression de la procédure de coopération ;

– contrôle politique du Parlement européen sur les activités d'Europol, selon des modalités qui restent à définir ;

– participation, sous une forme qui reste à déterminer, à la procédure de révision des traités ;

– renforcement des pouvoirs budgétaires du Parlement européen, notamment par le biais de la suppression de la distinction entre dépenses obligatoires et non obligatoires ;

– en matière de gouvernance économique, implication systématique du Parlement européen dans la méthode ouverte de coordination ;

– consultation du Parlement européen sur l'élaboration des grandes orientations de politique économique (GOPE) ;

– participation plus directe à la désignation du Président de la Commission (mais le débat institutionnel vient seulement d'être ouvert à la Convention et il ne se dégage pas encore de consensus).

C. Un émiettement de la représentation de la France au Parlement européen

Les 87 députés européens français sont actuellement dispersés dans les huit groupes politiques qui existent au Parlement européen. La France est ainsi le seul pays de l'Union dont l'émiettement de la représentation est aussi fort, ce qui n'est pas sans amoindrir notre poids politique sur la prise de décision européenne.

**REPARTITION POLITIQUE DES 87 REPRESENTANTS FRANÇAIS
AU PARLEMENT EUROPEEN (SITUATION AU 3 FEVRIER 2003)**

Groupes politiques	PPE	PSE	ELDR	GUE/NGL	Verts/ALE	UEN	EDD	NI
Députés européens français inscrits	20	18	1	15	9	3	9	12

En revanche, les députés européens allemands ne sont répartis qu'en quatre groupes politiques : 53 sont membres du PPE, 35 du PSE, 7 du GUE/NGL et 4 sont inscrits aux Verts/ALE.

En Espagne, 52 des 64 députés européens se répartissent entre les deux groupes majoritaires tandis qu'au Portugal, ils sont 21 sur 25. Seule l'Italie connaît une situation comparable à la nôtre puisque ses représentants sont éclatés entre 7 groupes politiques.

Loin d'empêcher l'expression de la diversité des courants politiques, il s'agit d'éviter l'excès inverse qui conduit à affaiblir l'influence française au cours du processus législatif européen.

II. LES OBJECTIFS D'UNE REFORME

La réforme envisagée par le gouvernement procède à une territorialisation du mode de scrutin dont l'objectif est de rapprocher les députés européens de leurs électeurs. Cette évolution s'inscrit également dans la perspective d'une organisation des élections européennes selon des principes communs à tous les Etats membres.

A. Rapprocher les élus européens de leurs électeurs tout en préservant le pluralisme politique

Face au renforcement annoncé des pouvoirs du Parlement européen, il est indispensable d'améliorer la légitimité démocratique de cette institution en rapprochant les députés européens de leurs électeurs. Aujourd'hui, l'existence d'une liste unique permet aux états-majors des partis politiques de composer des listes de candidats, sans tenir compte de leur assise locale. Cela s'accompagne d'une dérive qui consiste à faire de ce scrutin un enjeu de politique intérieure en éclipsant le débat populaire sur l'avenir de l'Europe. Cette pratique constante depuis vingt ans donne de l'Europe une image abstraite et lointaine, qui ne favorise pas la réappropriation, par les citoyens, du projet européen. La territorialisation du scrutin devra révéler la dimension concrète et quotidienne des questions européennes ; il est alors probable que les enjeux de la campagne électorale ne seront pas les mêmes d'une région à l'autre.

Dans cet esprit, la réforme du mode de scrutin doit être guidée par la volonté de rapprocher l'élu de ses électeurs, ce qui rend nécessaire un découpage du territoire en circonscriptions. Mais pour conserver les effets du mode de scrutin proportionnel sur la représentation des différents courants politiques, les circonscriptions ne doivent pas être de trop petite taille, afin que chacune d'entre elles puisse disposer d'un nombre de sièges à pourvoir suffisamment important pour que les formations minoritaires puissent aussi continuer à envoyer des élus au Parlement européen.

B. S'orienter vers des principes communs à tous les Etats de l'Union

Les traités initiaux, tout en décidant que le Parlement européen serait d'abord composé de membres désignés par les parlements nationaux, avaient prévu qu'il serait ultérieurement élu au suffrage universel direct sur la base d'un projet élaboré par l'assemblée elle-même. Ce n'est qu'en 1976 que le Conseil a décidé d'appliquer cette disposition, par l'Acte du 20 septembre désormais incorporé au traité CE, à l'article 190 § 1⁽⁵⁾.

Le Parlement européen est la seule institution parlementaire au monde dont les membres sont élus selon plus d'une dizaine de lois différentes. L'article 190 § 4 du traité CE prévoit cependant que l'élection doit se faire selon une procédure uniforme dans tous les Etats membres : le Parlement doit élaborer un projet sur lequel le Conseil statue à l'unanimité. Mais le Conseil de l'Union européenne n'ayant pu s'accorder sur les projets successifs présentés par le Parlement, le traité d'Amsterdam a introduit la possibilité qu'à défaut de procédure uniforme l'on se contente de « principes communs ». L'adoption de tels principes vise à consolider la légitimité démocratique du Parlement en renforçant le sentiment d'appartenance des citoyens à l'Union européenne.

Afin de permettre l'élection au suffrage universel direct des membres du Parlement européen conformément à des principes communs à tous les Etats membres, tout en laissant la possibilité à ces derniers d'appliquer des dispositions nationales pour certains aspects, le Conseil de l'Union européenne a modifié, par une décision des 25 juin et 23 septembre 2002, l'Acte de 1976 portant élection des représentants à l'Assemblée au suffrage universel direct. Il faut souligner que cette modification n'a été possible qu'après avis conforme du Parlement européen, intervenu le 12 juin 2002⁽⁶⁾.

⁽⁵⁾ Cet article prévoit que « *les représentants, au Parlement européen, des peuples des Etats réunis dans la Communauté sont élus au suffrage universel direct* ».

⁽⁶⁾ Cf. rapport de M. José Maria Gil-Roblesgil-Delgado (A5-0212/2002), adopté le 12 juin 2002 en séance plénière.

La décision du Conseil retient les principes suivants :

– *Mode de scrutin proportionnel, avec scrutin de liste préférentiel facultatif* : les 15 Etats membres de l'Union appliquent actuellement un système de représentation proportionnelle. Le Royaume-Uni, qui fut longtemps le seul Etat à pratiquer le scrutin majoritaire s'est rallié au scrutin proportionnel depuis une loi du 28 janvier 1999 qui l'instaure dans le cadre de 12 circonscriptions régionales. Les listes qui n'ont pas obtenu 5 % des voix en Allemagne et en France, ou 4 % des voix en Autriche et en Suède, sont exclues de la répartition des sièges.

– *Faculté pour les Etats de constituer des circonscriptions territoriales, sans porter atteinte au caractère proportionnel du scrutin*⁽⁷⁾ : dans neuf Etats membres (Autriche, Danemark, Espagne, France, Grèce, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal et Suède), l'ensemble du territoire national constitue une circonscription électorale unique. Dans cinq pays de l'Union européenne (Belgique, Finlande, Irlande, Italie, Royaume-Uni), le territoire électoral est divisé en circonscriptions. En Allemagne, les partis ont la possibilité de présenter des listes de candidats, soit à l'échelon des *Länder*, soit à l'échelon national.

– *Incompatibilité de la qualité de membre du Parlement européen et de parlementaire national* (avec des exceptions pour le Royaume-Uni et pour l'Irlande jusqu'à l'élection de 2009). L'interdiction de cumul du mandat de député européen avec celui de parlementaire national, en vigueur en France depuis la loi organique n°2000-294 du 5 avril 2000, n'est pas remise en cause par le projet de loi présenté par le gouvernement.

– *Faculté pour chaque Etat de fixer un plafond pour les dépenses des candidats relatifs à la campagne électorale* : l'article

⁽⁷⁾ S'agissant de la faculté pour les Etats de constituer des circonscriptions territoriales, il existe un débat sur la conformité d'une régionalisation du mode de scrutin avec le principe constitutionnel d'indivisibilité de la République. Dans sa décision *Assemblée européenne* des 29-30 décembre 1976, le Conseil constitutionnel a en effet considéré que « *les termes de procédure électorale uniforme ne sauraient être interprétés comme pouvant permettre qu'il soit porté atteinte au principe d'indivisibilité de la République* ». Si cette jurisprudence interdit clairement la création de circonscriptions transnationales, rien ne permet d'établir qu'une division du territoire en circonscriptions multiples serait contraire à la Constitution.

24 du projet de loi présenté par le gouvernement prévoit de fixer le plafond des dépenses électorales à 1 150 000 euros par liste.

Il faut enfin mentionner que la Convention européenne pourrait bien inscrire dans la future Constitution de l'Union le principe d'une élection du Parlement européen selon des règles uniformes dans tous les Etats membres. L'article 35 du projet de Traité constitutionnel rendu public le 28 octobre 2002⁽⁸⁾ prévoit en effet de faire référence à un protocole contenant des dispositions dans ce domaine.

De même, l'article 86 du projet de constitution européenne dit « Pénélope », préparé par un groupe d'experts à la demande du Président de la Commission, prévoit que : « les députés européens sont élus au scrutin proportionnel sur base de listes nationales. Les Etats membres peuvent autoriser le scrutin de liste préférentiel selon des modalités qu'ils arrêtent ». Le deuxième alinéa du même article envisage même les modalités d'élection d'un quota de députés européens sur des listes européennes⁽⁹⁾.

⁽⁸⁾ Avant projet de Traité constitutionnel, CONV 369/02 , 28 octobre 2002.

⁽⁹⁾ Sur ce point, il faut mentionner l'adoption par le Parlement européen, le 15 juillet 1998, d'une résolution sur l'élaboration d'un projet de procédure électorale uniforme, dont l'article 7 prévoyait l'examen d'une proposition selon laquelle 10 % du total des sièges du Parlement européen seraient pourvus au scrutin de liste de type proportionnel dans le cadre d'une circonscription unique formée par le territoire des Etats membres de l'Union.

III. UN DISPOSITIF CONFORME AUX OBJECTIFS POURSUIVIS

Si elle procède à une territorialisation du mode de scrutin pour favoriser une plus grande proximité entre les élus et leurs électeurs, la réforme envisagée ne remet pas en cause le principe d'une représentation proportionnelle permettant une représentation des différentes formations politiques.

A. La confirmation du mode de scrutin proportionnel, dans le cadre de circonscriptions territoriales

La réforme envisagée par le gouvernement ne remet pas en cause le principe du mode de scrutin proportionnel. L'élection aura toujours lieu à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne, sans panachage ni vote préférentiel. Comme c'est déjà le cas dans le système actuel, les listes qui n'auront pas obtenu au moins 5 % des suffrages exprimés ne seront pas admises à la répartition des sièges.

L'innovation du projet de loi présenté par le gouvernement est qu'il envisage l'organisation des élections européennes dans le cadre de huit circonscriptions interrégionales, incluant des sections régionales. Ces huit circonscriptions, d'ailleurs identiques à celles envisagées par le projet de loi présenté par M. Jean-Pierre Chevènement en 1998, sont composées d'un nombre entier de régions, à l'exception de l'Outre-mer, composé de trois sections dites d'Amérique, de l'Océan indien et du Pacifique.

Le découpage des huit circonscriptions s'efforce d'établir à un équilibre entre représentation géographique et poids démographique de chacune des sections. A l'exception de l'Ile-de-France, chacune des 8 circonscriptions est divisée en sections. Les 78 sièges attribués à la France seront répartis entre les sections sur la base d'un siège par tranche démographique de 820 000 habitants ; le découpage a ainsi été opéré sur une base démographique, selon la règle de la

proportionnelle au plus forte reste. Afin d'assurer la représentation au Parlement européen de toutes les sections, le principe de l'attribution minimale d'un siège par section a été retenu par le gouvernement.

La désignation des représentants au Parlement européen s'effectue en deux étapes.

Dans un premier temps, l'article 13 du projet de loi prévoit que l'attribution des sièges entre les listes s'effectue à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne dans chaque circonscription interrégionale.

Exemple : dans le cas d'une circonscription interrégionale composée de 3 sections régionales, il faut additionner les voix obtenues par chaque liste dans les 3 sections puis calculer le pourcentage des suffrages exprimés obtenus par la liste dans la circonscription. C'est sur la base de ce pourcentage de voix que seront répartis entre les différentes listes l'ensemble des sièges dont dispose la circonscription interrégionale. Cette répartition s'effectue selon la règle de la proportionnelle à la plus forte moyenne.

Puis dans un second temps, les sièges attribués aux différentes listes sont répartis entre les sections régionales (article 14). Cette répartition se déroule de la façon suivante : les sièges attribués à la liste arrivée en tête sont répartis entre les sections qui la composent au prorata des voix obtenues par la liste dans chaque section, selon la règle de la plus forte moyenne. Pour les listes suivantes, la répartition des sièges entre sections se déroule de façon analogue, dans la limite cependant du nombre de sièges restant par section. Ainsi, lorsque les sièges d'une section sont intégralement pourvus, la répartition des sièges suivants s'opère dans les sections disposant de sièges à pourvoir, dans l'ordre décroissant.

Ce mécanisme d'attribution des sièges au sein des sections, tel qu'il est prévu à l'article 14 du projet de loi, présente toutefois un inconvénient technique dès lors qu'un effectif de sièges a été fixé par section. En effet, l'application de la règle exposée ci-dessus conduit à attribuer automatiquement le dernier siège de la dernière liste à la section régionale disposant du dernier siège vacant. Cela peut alors aboutir à des situations où la désignation du dernier élu dépend non des résultats de sa liste mais des résultats des autres listes et des sièges qu'elles ont obtenus. En pratique, cela signifie

que les dernières listes n'obtiennent pas forcément un siège là où elles ont obtenu le plus gros pourcentage de leurs voix.

**REPARTITION DES SIEGES DANS L'HYPOTHESE OU LA FRANCE DISPOSERAIT
DE 78 REPRESENTANTS AU PARLEMENT EUROPEEN⁽¹⁰⁾**

Circonscriptions	Nombre de sièges	Nombre de sièges par section régionale		Nombre de candidats par section régionale	
Nord-Ouest	12	Basse-Normandie	2	Basse-Normandie	4
		Haute-Normandie	2	Haute-Normandie	4
		Nord-Pas-de-Calais	5	Nord-Pas-de-Calais	10
		Picardie	3	Picardie	6
Ouest	10	Bretagne	4	Bretagne	8
		Pays-de-la-Loire	4	Pays-de-la-Loire	8
		Poitou-Charentes	2	Poitou-Charentes	4
Est	10	Alsace	2	Alsace	4
		Bourgogne	2	Bourgogne	4
		Champagne-Ardenne	2	Champagne-Ardenne	4
		Franche-Comté	1	Franche-Comté	2
		Lorraine	3	Lorraine	6
Sud-Ouest	10	Aquitaine	4	Aquitaine	8
		Languedoc-Roussillon	3	Languedoc-Roussillon	6
		Midi-Pyrénées	3	Midi-Pyrénées	6
Sud-Est	13	Corse	1	Corse	2
		Provence-Alpes-Côte-d'Azur	5	Provence-Alpes-Côte-d'Azur	10
		Rhône-Alpes	7	Rhône-Alpes	14
Loire-Massif central	6	Auvergne	2	Auvergne	4
		Centre	3	Centre	6
		Limousin	1	Limousin	2
Ile-de-France	14	Ile-de-France	14	Ile-de-France	28
Outre-Mer	3	Section Amériques (Saint-Pierre et Miquelon, Guadeloupe, Martinique, Guyane)	1	Section Amériques (Saint-Pierre et Miquelon, Guadeloupe, Martinique, Guyane)	2
		Section Océan indien (Réunion, Mayotte)	1	Section Océan indien (Réunion, Mayotte)	2
		Section Pacifique (Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Wallis-et-Futuna)	1	Section Pacifique (Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Wallis-et-Futuna)	2

Source : Ministère de l'Intérieur

⁽¹⁰⁾ La Déclaration n° 20 relative à l'élargissement de l'Union européenne, annexée au traité de Nice, prévoit que la France disposera de 72 représentants au Parlement européen, dans une Europe élargie à 27 membres. Or le Conseil européen de Copenhague des 13 et 14 décembre 2002 s'étant prononcé pour un élargissement, dans un premier temps, à dix nouveaux pays au lieu de douze le 1^{er} mai 2004, le projet de traité d'adhésion prévoit que la France disposera de 78 sièges de représentants au Parlement européen à partir du début de la législature 2004-2009 du Parlement européen. Cependant, le nombre de sièges revenant à la France au Parlement européen pourrait varier entre 78 et 87 si un ou plusieurs des dix Etats candidats à l'adhésion ne ratifient pas le traité d'adhésion.

Exemple : la répartition des sièges doit se faire en commençant par la liste arrivée en tête. Dans le cas d'une liste disposant de 4 sièges à répartir dans une circonscription interrégionale composée de 3 sections, les sièges sont répartis entre les 3 sections au prorata des pourcentages de voix obtenus par cette liste dans chaque section, selon la règle de la plus forte moyenne. Une fois répartis les sièges de la liste arrivée en tête au niveau interrégional, ce sont les sièges de la liste arrivée en deuxième position qui sont répartis, et ainsi de suite, mais dans la limite du nombre de sièges restant par section. C'est pourquoi la liste arrivée en dernière position au niveau interrégional se verra automatiquement attribuer le dernier siège vacant dans une section où elle n'aura pas nécessairement réalisé son meilleur score. Une liste arrivée en tête en Corse, mais placée en dernière position au niveau interrégional, pourrait ainsi se voir attribuer un siège de la section Rhône-Alpes et ne disposera paradoxalement pas d'un élu sur l'île.

Pour corriger cette imperfection, la Commission des lois a adopté lors de l'examen du texte⁽¹¹⁾, un amendement présenté par son rapporteur, qui propose une nouvelle répartition des sièges entre les sections, devant permettre à toutes les listes d'obtenir des sièges dans les régions où elles ont obtenu le plus de voix.

Selon l'amendement adopté, le premier siège de chaque liste serait réparti entre les sections dans lesquelles les listes ont obtenu le plus grand nombre de suffrages exprimés. Le deuxième siège de chaque liste ayant obtenu au moins deux élus serait attribué à la section dans laquelle le rapport entre le nombre de suffrages exprimés que la liste a obtenus dans la section et le nombre d'élus dont elle dispose déjà dans cette même section, augmenté de un, est le plus élevé. Le recours à cette méthode doit ainsi permettre à chaque liste de recevoir un siège là où elle a obtenu le plus grand nombre des suffrages exprimés tout en évitant que les petites listes ne captent la totalité de la représentation des plus petites régions.

B. L'application du principe de parité

Depuis la révision constitutionnelle du 8 juillet 1999, l'article 3 de la Constitution dispose que « *la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives* ». La loi n° 2000-493 du 6 juin 2000 tendant à favoriser

⁽¹¹⁾ Commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, *Compte rendu n°25 de la réunion du 5 février 2003*.

l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux rend obligatoire le principe de parité pour tous les scrutins de liste, et module l'aide publique versée aux partis politiques en fonction de l'écart constaté entre le nombre d'hommes et le nombre de femmes présentés par chaque parti. Les élections européennes seront ainsi, pour la première fois en 2004, soumises au respect des dispositions législatives sur la parité.

Il y a actuellement 37 femmes élues parmi les 87 représentants français au Parlement européen, soit 42,5 %. Afin que la régionalisation du mode de scrutin ne pénalise pas la représentation des femmes, le projet de loi contraint les partis politiques à respecter le principe de l'alternance d'un candidat de chaque sexe non seulement au sein des sections mais également à la tête de celles-ci.

C. Les dispositions relatives au régime des incompatibilités

Le projet de loi présenté par le gouvernement aligne le régime de cumul des mandats applicables aux députés européens sur celui des parlementaires français. Depuis la réforme du 6 avril 2000 sur le cumul des mandats, le mandat de représentant européen était le seul incompatible avec les fonctions de président d'un exécutif local (président d'un conseil régional, d'un conseil général ou maire). Rien ne justifiait cette différence de traitement avec les parlementaires nationaux, qui comportait un effet désincitatif à se porter candidat aux élections européennes. La réforme envisagée par le projet de loi devra également favoriser une meilleure appréhension, par les députés européens, des réalités locales. Cela est conforme à l'objectif poursuivi d'un rapprochement des citoyens.

D. Les dispositions relatives à la propagande

En ce qui concerne le régime de la campagne audiovisuelle, le projet de loi propose un système analogue à celui en vigueur aux élections législatives. L'accès à la campagne audiovisuelle sera réservé aux partis et groupements politiques, soit représentés par des groupes parlementaires de l'Assemblée nationale ou du Sénat, soit suffisamment représentatifs des candidats. En l'espèce, la représentativité d'un parti sera acquise dès lors qu'au moins quatre

listes de candidats auront déclaré s'y rattacher. Cela signifie que les partis et mouvements politiques ne sont pas obligés de présenter des listes dans les huit circonscriptions, ce qui favorise l'accès à ce scrutin des formations minoritaires.

CONCLUSION

La réforme du mode de scrutin européen est une étape supplémentaire vers la résorption du déficit démocratique dont souffre l'Union. Les objectifs sont clairs : rapprocher les élus de leurs électeurs et permettre aux citoyens de mieux percevoir les enjeux d'une élection appelée à structurer le débat public européen.

Il serait irresponsable de différer plus longtemps une réforme indispensable, alors que la Convention européenne vient d'ouvrir le délicat chapitre de l'avenir institutionnel européen. Le large accord qui se dégage au sein de la Convention pour renforcer le rôle du Parlement européen devra nécessairement s'accompagner d'un renforcement de la légitimité d'une assemblée encore trop lointaine et mal connue.

L'élargissement doit aller de pair avec l'approfondissement démocratique. Les prochaines élections européennes auront lieu dans un an, en juin 2004. Pour la première fois, l'hémicycle de Strasbourg accueillera les représentants des pays de l'Europe réunifiée. Mais jusqu'à cette date, les échéances sont nombreuses : signature des traités d'adhésion avec les dix nouveaux pays, achèvement des travaux de la Convention, convocation d'une conférence intergouvernementale, référendums d'adhésion... Le chantier est immense et, *in fine*, c'est aux peuples qu'il appartiendra de se prononcer sur les choix de l'Europe future.

La territorialisation du mode de scrutin favorisera la décentralisation du débat et l'ancrage local des parlementaires permettra de mieux tenir compte des préoccupations concrètes des citoyens. Elle responsabilisera les députés européens qui devront ainsi rendre compte de leur mandat au niveau local. Plus que jamais, l'Europe a besoin de relais pour expliquer, débattre et décider. C'est pourquoi, il faut soutenir le projet de réforme que le gouvernement soumet à notre assemblée : c'est une chance pour l'Europe et pour la démocratie.

TRAVAUX DE LA DELEGATION

La Délégation s'est réunie le mercredi 5 février 2002, sous la présidence de M. Pierre Lequiller, Président, pour examiner le présent rapport d'information.

M. Jérôme Lambert a rejoint l'opinion exprimée par le rapporteur quant à l'existence d'un immense fossé entre les institutions européennes et les citoyens. Il a considéré que c'était d'abord par un approfondissement de la démocratie représentative que l'on pouvait s'efforcer de réduire ce fossé. Il a estimé que, dans cet esprit, il aurait été préférable de créer autant de circonscriptions électorales que notre pays a de représentants au sein du Parlement européen.

Le **Président Pierre Lequiller** a précisé qu'il partageait à ce sujet le point de vue de M. Jérôme Lambert, mais que l'Acte portant élection des députés au Parlement européen, modifié par une décision du 23 septembre 2002 du Conseil des ministres de l'Union européenne, imposait un système de scrutin proportionnel dans l'ensemble des Etats membres et que le Royaume-Uni, dernier pays à appliquer le mode de scrutin majoritaire aux élections européennes, a finalement adopté le scrutin proportionnel en 1999.

M. Bernard Deflesselles a considéré que la règle prévoyant un scrutin à la proportionnelle visait à permettre la représentation de toutes les sensibilités politiques.

M. Jérôme Lambert a indiqué qu'au total il était dubitatif quant au texte proposé par le Gouvernement. Il a jugé en particulier regrettable que le projet ait prévu la suppression de la règle actuelle de l'interdiction du cumul entre un mandat de parlementaire européen et un mandat exécutif local. Il a considéré qu'il serait concrètement difficile pour un élu de répondre convenablement à ses obligations à Bruxelles ou à Strasbourg et, dans le même temps, d'exercer, par exemple, un mandat de maire. Il a noté que l'opinion publique n'était pas favorable au principe du cumul et a estimé qu'un mandat de parlementaire comportait, par lui-même, une proximité réelle avec la réalité du terrain

et avec les préoccupations des citoyens. Il a ensuite considéré que le mode de scrutin proposé par le projet de loi était difficilement compréhensible et s'est interrogé en particulier sur la façon dont s'articulerait le principe de l'élection dans le cadre de circonscriptions interrégionales avec le mécanisme d'attribution des sièges à des sections régionales. Il a exprimé la crainte que le dispositif du projet n'aboutisse en fait à l'élimination des petits partis.

Le Président Pierre Lequiller, tout en reconnaissant une certaine complexité au système proposé, a souligné qu'il n'aboutissait nullement à l'élimination des petits partis, l'attribution des sièges aux listes candidates, au scrutin proportionnel à la plus forte moyenne, se faisant en tout état de cause au niveau des circonscriptions interrégionales. Le rattachement d'un élu à une section régionale, destiné à assurer un nécessaire équilibre géographique, se fera, dans un second temps, en fonction de l'importance des résultats obtenus par chaque liste au sein des différentes sections régionales. Il a cependant admis que le système de répartition des sièges proposé par le projet de loi présente l'inconvénient que dans certains cas, les listes les moins bien placées n'obtiennent pas de sièges dans les sections où elles ont obtenu le plus de voix. Le rapporteur a alors indiqué que la Commission des lois devait présenter un amendement destiné à corriger cette imperfection.

En réponse à M. Jérôme Lambert, il a par ailleurs expliqué, que lorsque les sièges d'une section sont intégralement pourvus, la répartition des sièges suivants s'opère dans les sections disposant de sièges à pourvoir.

M. Jérôme Lambert a constaté que ce projet de réforme est difficile à expliquer aux électeurs car le mode de scrutin proposé est plus complexe que l'élection à la représentation proportionnelle sur des listes nationales.

Le Président Pierre Lequiller a confirmé que la réforme avait un objectif incontestable mais que les dispositions visant à assurer un équilibre entre les sections présentent certaines imperfections, qui feront l'objet d'un amendement de la commission des lois.

En conclusion de ce débat, les membres de la Délégation ont approuvé la réforme proposée, à l'exception de M. Jérôme Lambert, qui s'y est opposé.

Annexe :
Décision du Conseil du 25 juin 2002 et du 23 septembre 2002
modifiant l'acte portant élection des représentants au
Parlement européen au suffrage universel direct, annexé à la
décision 76/787/CECA, CEE, Euratom

II

(Actes dont la publication n'est pas une condition de leur applicabilité)

CONSEIL

DÉCISION DU CONSEIL du 25 juin 2002 et du 23 septembre 2002

modifiant l'acte portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct, annexé à la décision 76/787/CECA, CEE, Euratom

(2002/772/CE, Euratom)

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 190, paragraphe 4,

vu le traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, et notamment son article 108, paragraphes 3 et 4,

vu le projet du Parlement européen ⁽¹⁾,

vu l'avis conforme du Parlement européen ⁽²⁾,

considérant ce qui suit'

(1) Il convient de procéder à une modification de l'acte relatif à l'élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct, afin de permettre l'élection au suffrage universel direct conformément à des principes communs à tous les Etats membres, tout en laissant la possibilité à ces derniers d'appliquer des dispositions nationales respectives pour les aspects non régis par la présente décision

(2) Pour améliorer la lisibilité de l'acte tel que modifié par la présente décision, il est jugé opportun de renuméroter ses dispositions, ce qui permettra une consolidation plus claire,

A ARRÊTE les dispositions suivantes dont il recommande l'adoption par les Etats membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives

Article premier

L'acte portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct annexe à la décision

⁽¹⁾ JO C 292 du 21 9 1998, p 66 ⁽²⁾ Avis rendu le 12 juin 2002 (non encore publiée au Journal officiel)

76/787/CECA, CEE, Euratom du Conseil ⁽³⁾ (ci-après, «Acte de 1976») est modifié conformément aux dispositions du présent article

1) Dans l'acte de 1976, à l'exception de l'article 13, les termes «représentant» ou «représentant au Parlement européen» sont remplacés par les termes «membre du Parlement européen»

2) L'article 1^{er} est remplacé par le texte suivant :

«Article premier

1 Dans chaque Etat membre, les membres du Parlement européen sont élus au scrutin, de liste ou de vote unique transférable, de type proportionnel

2 Les Etats membres peuvent autoriser le scrutin de liste préférentiel selon des modalités qu'ils arrêtent

3 L'élection se déroule au suffrage universel direct, libre, et secret »

3) L'article 2 est remplacé par les articles

suyvants «Article 2

En fonction de leurs spécificités nationales, les Etats membres peuvent constituer des circonscriptions pour l'élection au Parlement européen ou prévoir d'autres subdivisions électorales, sans porter globalement atteinte au caractère proportionnel du mode de scrutin

Article 2 A

Les Etats membres peuvent prévoir la fixation d'un seuil minimal pour l'attribution de sièges Ce seuil ne doit pas être fixé au niveau national à plus de 5 % des suffrages exprimés

⁽³⁾ JO L 278 du 8 10 1976, p 1

Article 2 B

Chaque Etat membre peut fixer un plafond pour les dépenses des candidats relatives à la campagne électorale »

4) L'article 3 est modifié comme suit'

a) le paragraphe 1 est supprimé et les paragraphes 2 et 3 deviennent les paragraphes 1 et 2,

b) au nouveau paragraphe 1, les termes «Cette période quinquennale» sont remplacés par les termes «La période quinquennale pour laquelle sont élus les membres du Parlement européen»,

c) au nouveau paragraphe 2, la référence «paragraphe 2» est remplacée par la référence «paragraphe 1»

5) A l'article 4, le paragraphe 2 est remplacé par le texte suivant.

«2 Les membres du Parlement européen bénéficient des privilèges et immunités qui leur sont applicables en vertu du protocole du 8 avril 1965 sui les privilèges et immunités des Communautés européennes »

6) L'article 5 est abrogé

7) L'article 6 est modifié comme suit a) au paragraphe 1

i) à la fin du troisième tiret, les termes «ou du Tribunal de première instance» sont ajoutés,

ii) entre l'actuel troisième et le quatrième tiret, le tiret suivant est ajouté

«— membre du directoire de la Banque centrale européenne»,

iii) entre l'actuel quatrième et le cinquième tiret, le tiret suivant est ajouté

«— médiateur des Communautés européennes»,

iv) à l'actuel cinquième tiret, les termes «membre du Comité consultatif de la Communauté européenne du charbon et de l'acier ou» sont supprimés,

v) à l'actuel sixième tiret, les termes «la Communauté européenne du charbon et de l'acier» sont supprimés,

vi) l'actuel huitième tiret est remplacé par le texte suivant

«— fonctionnaire ou agent en activité des institutions des Communautés européennes ou des organes ou organismes qui leur sont rattachés ou de la Banque centrale européenne »,

b) après le paragraphe 1, le paragraphe suivant est inséré et les paragraphes 2 et 3 actuels deviennent les paragraphes 3 et 4

«2 A partir de l'élection au Parlement européen en 2004, la qualité de membre du Parlement européen est incompatible avec celle de membre d'un parlement national

Par dérogation à cette règle et sans préjudice des dispositions du paragraphe 3

— les membres du Parlement national irlandais élus au Parlement européen lors d'un scrutin ultérieur peuvent exercer concurremment les deux mandats jusqu'à la prochaine élection pour le Parlement national irlandais, moment auquel le premier alinéa du présent paragraphe est d'application,

— les membres du Parlement national du Royaume-Uni qui sont aussi membres du Parlement européen pendant la période quinquennale précédant l'élection au Parlement européen en 2004 peuvent exercer concurremment les deux mandats jusqu'à l'élection de 2009 pour le Parlement européen, moment auquel le premier alinéa du présent paragraphe est d'application »,

c) au nouveau paragraphe 3 le terme «fixer» est remplacé par le terme «étendre» et la référence «article 7, paragraphe 2» est remplacée par la référence «article 7»,

d) au nouveau paragraphe 4, la référence «paragraphes 1 et 2» est remplacée par la référence «paragraphes 1, 2 et 3»

8) L'article 7 est remplacé par le texte suivant

«Article 7

Sous réserve des dispositions du présent acte, la procédure électorale est régie, dans chaque Etat membre, par les dispositions nationales

Ces dispositions nationales, qui peuvent éventuellement tenir compte des particularités dans les Etats membres, ne doivent pas globalement porter atteinte au caractère proportionnel du mode de scrutin »

9) L'article 9 est modifié comme suit

a) au paragraphe 1, les termes «à la date fixée» sont remplacés par les termes «à la date et aux heures fixées»,

b) au paragraphe 2, les termes «Les opérations de dépouillement des bulletins de vote ne peuvent commencer» sont remplacés par les termes «Un Etat membre ne peut rendre public d'une manière officielle le résultat de son scrutin»,

c) le paragraphe 3 est supprimé

10) L'article 10 est modifié comme suit

- a) au paragraphe 1, les termes «période visée à l'article 9, paragraphe 1,» sont remplacés par les termes «période électorale»,
- b) au paragraphe 2, deuxième alinéa, les termes «fixe une autre période, qui peut se situer au plus tôt un mois avant » sont remplacés par les termes « fixe, au moins un an avant la fin de la période quinquennale visée à l'article 3 une autre période électorale qui peut se situer au plus tôt deux mois avant»,
- c) au paragraphe 3, les termes «de l'article 22 du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier» sont supprimés, les termes «Communauté économique européenne» sont remplacés par les termes «Communauté européenne», et les termes «période visée à l'article 9, paragraphe 1 » sont remplacés par les termes «période électorale' »

11) A l'article 11, les termes «Jusqu'à l'entrée en vigueur de la procédure uniforme prévue à l'article 7, paragraphe 1,» sont supprimés

12) L'article 12 est remplacé par le texte suivant

«Article 12

1 Un siège devient vacant quand le mandat d'un membre du Parlement européen expire en cas de sa démission ou de son décès ou de déchéance de son mandat

2 Sous réserve des autres dispositions du présent acte, chaque Etat membre établit les procédures appropriées pour que, au cas où un siège devient vacant, ce siège soit pourvu pour le reste de la période quinquennale visée à l'article 3

3 Lorsque la législation d'un Etat membre établit expressément la déchéance du mandat d'un membre du Parlement européen, son mandat expire en application des dispositions de cette législation. Les autorités nationales compétentes en informent le Parlement européen

4 Lorsqu'un siège devient vacant par démission ou décès, le président du Parlement européen en informe sans retard les autorités compétentes de l'Etat membre concerné »

13) L'article 14 est abrogé

14) L'article 15 est remplacé par le texte suivant

«Article 15

Le présent acte est rédigé en langues allemande, anglaise, danoise, espagnole, finnoise, française, grecque, irlandaise, italienne, néerlandaise, portugaise et suédoise tous les textes faisant également foi

Les annexes II et III font partie intégrante du présent acte »

15) L'annexe 1 est abrogée

16) A l'annexe III, la déclaration du gouvernement de la République fédérale d'Allemagne est supprimée

Article 2

1 Les articles et les annexes de l'acte de 1976, tels que modifiés par la présente décision, sont renumérotés conformément aux tableaux des équivalences figurant à l'annexe de la présente décision, qui fait partie intégrante de celle-ci

2 Les références croisées aux articles et aux annexes dans l'acte de 1976 sont adaptées en conséquence II en va de même des références à ces articles et à leurs subdivisions contenues dans les traités communautaires

3 Les références aux articles de l'acte de 1976 contenues dans d'autres instruments ou actes s'entendent comme des références aux articles de l'acte de 1976 tels que renumérotés conformément au paragraphe 1 et, respectivement, aux paragraphes desdits articles, tels que renumérotés par la présente décision

Article 3

1 Les modifications visées à l'article 1^{er} et 2 prennent effet le premier jour du mois suivant celui de l'adoption des dispositions de la présente décision par les Etats membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives

2 Les Etats membres notifient au secrétariat général du Conseil l'accomplissement de leurs procédures nationales respectives

Article 4

La présente décision est publiée au Journal officiel

Fait à Luxembourg, le 25 juin 2002

Par le Conseil

Le président

J MATAS I PALOU

Fait à Bruxelles, le 23 septembre 2002

Par le Conseil

La présidente

M FISHER BOEL

ANNEXE

Tableaux des équivalences visés à l'article 2 de la décision 2002/772/CE, Euratom du Conseil du 25 juin 2002 et du 23 septembre 2002 modifiant l'acte portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct, annexé à la décision 76/787/CECA, CEE, Euratom

Ancienne numérotation	Nouvelle numérotation
Article 1"	Article 1"
Article 2	Article 2
Article 2 A	Article 3
Article 2 B	Article 4
Article 3	Article 5
Article 4	Article 6
Article 5 (abrogé)	-
Article 6	Article 7
Article 7	Article 8
Article 8	Article 9
Article 9	Article 10
Article 10	Article 11
Article 11	Article 12
Article 1 2	Article 13
Article 1 3	Article 14
Article 1 4 (abrogé)	-
Article 1 5	Article 15
Annexe I (abrogé)	-
Annexe II	Annexe 1
Annexe III	Annexe 11